

УДК 336.222

doi: <https://doi.org/10.33763/npndfi2019.03.135>**Кушнерук О. Й.**

аспірант НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, alex.kushneruk@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0691-2268>**Стахова К. О.**

аспірантка НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3854-7963>**ПОДАТКОВА БЕЗПЕКА: ТЕОРІЯ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

Анотація. Розглянуто теоретико-методологічні й методичні засади фіскальної політики в цілому та онтогенезу інституту податкової безпеки зокрема, його імплементацію в процесі реформування системи управління державними фінансами, що втілюється у зближенні національної фінансово-бюджетної та економічної політики з найкращими світовими практиками задля її спрямування на бюджетну консолідацію, у тому числі в частині виконання спільної з Міжнародним валютним фондом програми розширеного фінансування (EFF). Кластеризовано та типологізовано причини й умови зміни розуміння інституту податкової безпеки, його вимірників, зокрема через визнане у світі рейтингування ведення бізнесу – "Doing Business" як одного з результативних показників ефективності реалізації заходів, передбачених Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Виявлено окремі причинно-наслідкові зв'язки в архітектоніці методології податкової безпеки та сформовано наукове підґрунтя дослідження тенденційності її розвитку крізь призму процесів, явищ і проблем, які порушують рівновагу національної фіскальної системи, створюють загрози й ризики дисбалансування факторів формування податкової безпеки в умовах нової економічної реальності.

Ключові слова: безпека, фіскальна система, податкова, економічна й фінансова безпека, рейтинг "Doing Business".

Рис. 2. Табл. 2. Літ. 23.**Oleksandr Kushneruk**

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, alex.kushneruk@gmail.com

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0691-2268>**Kateryna Stakhova**

SESE "The Academy of Financial Management"

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3854-7963>**TAX SECURITY: DEVELOPMENT THEORY AND TRENDS**

Abstract. The article considers theoretical and methodological foundations of the fiscal policy as a whole and the ontogeny of the tax security institute in particular, its incorporation in the current process of reforming the system of public finance management, expressed in bringing national fiscal and economic policies closer to best global practices for the sake of budget consolidation, including in the implementation of a joint program with the International Monetary Fund, the Extended Financing Program (EFF). The reasons and conditions for changing the understanding of the tax security institute, its benchmarks, in particular through the world-recognized rating "Doing Business" as one of the most effective performance indicators for the implementation of measures foreseen by the Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017–2020, are clustered and typologized. This makes it possible to investigate individual cause and effect relationships in the architecture of tax security methodology and form a scientific basis for investigating the tendency of its development through the prism of processes, phenomena and problems that disturb the equilibrium of the national fiscal system, create threats and risks of imbalances in the factors of tax security formation of new

© Кушнерук О. Й., Стахова К. О., 2019

economic reality. The views of modern economists on the definition of the concept "tax security" are analyzed. The role and importance of taxes in the economic security system of the state is investigated. Based on a comprehensive analysis of tax revenues to the Consolidated Budget of Ukraine, the dynamics of its financial indicators is formed. Special consideration is given to all means, which, in the absence of threats, ensure harmony between the interests of the state and the interests of taxpayers, thereby affirming the national economic security of Ukraine.

Key words: security, fiscal system, tax, economic and financial security, Doing Business.

JEL classification: H22, H23.

Кушнерук А. И.

аспирант НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления"

Стахова Е. А.

аспирантка НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления"

НАЛОГОВАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ: ТЕОРИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Аннотация. Рассмотрены теоретико-методологические и методические основы фискальной политики в целом и онтогенеза института налоговой безопасности в частности, его имплементация в процессе реформирования системы управления государственными финансами, проявляющаяся в сближении национальной финансово-бюджетной и экономической политики с лучшими мировыми практиками для ее направления на бюджетную консолидацию, в том числе в части выполнения совместной с Международным валютным фондом программы расширенного финансирования (EFF). Кластеризованы и типологизированы причины и условия изменения понимания института налоговой безопасности, его измерителей, в частности через признанное в мире рейтинговое ведение бизнеса – "Doing Business" как один из результативных показателей эффективности реализации мероприятий, предусмотренных Стратегией реформирования системы управления государственными финансами на 2017–2020 годы. Выявлены отдельные причинно-следственные связи в архитектонике методологии налоговой безопасности и сформирована научная основа исследования тенденционности ее развития через призму процессов, явлений и проблем, которые нарушают равновесие национальной фискальной системы, создают угрозы и риски дисбалансирования факторов формирования налоговой безопасности в условиях новой экономической реальности.

Ключевые слова: безопасность, фискальная система, налоговая, экономическая и финансовая безопасность, рейтинг "Doing Business".

Відповідно до ієрархічної системи потреб людини, запропонованої американським психологом А. Маслоу [1], потреба в безпеці рейтингована за найвищим рівнем (пріоритетом). Вказану потребу людина має в межах як соціуму, в якому існує, так і держави, де вона працює, сплачуючи різного роду податки (збори). Варто зазначити, що сплачуючи податки (збори), кожен хоче знати та розуміти, на що держава їх витрачає. У свою чергу, має бути побудована система надходжень коштів до бюджету, що максимально задовольняє потреби всіх людей – ідеться про соціальну захищеність, забезпечення якісною освітою та охороною здоров'я, судова та правоохоронна системи мають так само виконувати функцію захисту, а не тиску та примусу, а фіскальна

система – сприяти добробуту, створенню нових робочих місць та підтримці зайнятості населення.

Особи, котрим не вистачає базової безпеки в собі, у родині, на робочих місцях та в їх громадах, як правило, стають соціально безвідповідальними [2, с. 3]. Вони здебільшого поводяться опортуністично і втрачають почуття міри. Причому періоди масової незахищеності історично завжди призводили до нетерпимості, екстремізму та насильства. Економічні, соціальні, політичні й технологічні події останнього часу підтвердили невпевненість, яку відчувають люди по всьому світу.

Таким чином, ми приходимо до поняття податкової системи та податкової безпеки, де держава як інституція має надати рівні права доступу для кожної людини до національних благ і реалізації себе в діяльності, що забезпечуватиме їй не лише добробут, а й найвищий рівень задоволення.

У країнах, де наявний високий рівень тіньової економіки (за розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі та сільського господарства [3], в Україні цей рівень у 2018 р. становив 30 % ВВП, що на 2 в. п. менше від 2017 р. і є найнижчим показником з 2009 р.), актуальним є питання визначення рівня податкової безпеки та ключових тенденцій у її онтогенезі й розвитку. Податки та ефективна податкова система є одним із інструментів регулювання сталого розвитку економіки держави. Від неї залежить, як функціонуватиме держава в цілому в розрізі окремих галузей та сфер суспільної діяльності. При цьому податкова безпека може як сприяти зміцненню фінансово-економічних параметрів функціонування держави, так і спричиняти деструктивні екстерналії, породжуючи значні загрози та високі ризики результативності податкової системи.

Проблематиці системи управління державними фінансами, архітектури фіскального механізму та його значенню у формуванні фінансово-бюджетних ресурсів держави, зокрема в умовах децентралізації і реформи місцевого самоврядування, податкової гармонізації в Україні в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС, забезпечення національних інтересів щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства й держави для досягнення зростання кількісно-якісних значень податкової безпеки присвячені дослідження багатьох учених-економістів, зокрема таких як Т. І. Єфіменко, А. М. Соколовська, Ю. Б. Іванов, В. В. Іщенко, І. І. Подік та ін. [4–8]. Незважаючи на значний обсяг публікацій, недостатньо вивченими залишаються питання ідентифікації й інваріації явищ і процесів, що відбуваються у сфері податкової безпеки, не визначене її місце в стабілізації фінансово-економічних параметрів розвитку соціально-економічних систем на локальному (місцевому) рівні, недостатньою мірою сформовано необхідний категоріальний та індикативно-критеріальний апарат податкової безпеки.

Метою статті є дослідження тенденцій у розвитку теорії, методології та методики забезпечення податкової безпеки на всіх рівнях (макро-, мезо- та мікроекономічному) в умовах нової економічної реальності.

Підприємництво в Україні тривалий час функціонує в складних соціально-економічних умовах, а в 2014 р. в Україні розпочалася фінансово-економічна рецесія (втретє за історію незалежності), спричинена геополітичним конфліктом (тимчасовою окупацією території України внаслідок збройної агресії

Російської Федерації та проведення Операції об'єднаних сил [9]), що призвів до руйнування виробничої й соціальної інфраструктури, втрати міжгалузевих і логістичних зв'язків, ускладнення міжнародних відносин, недоступності окремих видів енергетичної сировини та суттєвого зростання інвестиційних ризиків. Також потужний негативний вплив мали накопичені системні диспропорції, що зумовило девальваційні та інфляційні процеси.

Після значного падіння ВВП у 2014–2015 рр. (6,6 і 9,8 % відповідно), стрімкого підвищення споживчих цін (на 24,9 та 43,3 % відповідно) у 2016 р. стали помітними ознаки відновлення та посилення позитивних тенденцій в економіці, зокрема, зросли ВВП на 2,3 %, капітальні інвестиції на 18 %, обсяг прямих іноземних інвестицій на 4,2 %, темпи зростання споживчих цін уповільнились до 12,4 % [10]. Однак на сьогодні національна економіка є економікою країни, яка фактично воює, що негативно позначається на рівні передбачуваності державного бюджету: відповідно до Звіту про ефективність управління державними фінансами (PEFA), підготовленого Світовим банком у 2015 р. [11], він був нижчим за середній рівень для країн Східної Європи та Центральної Азії з рівнем доходу вище середнього. Обсяг отриманих доходів порівняно з прогнозованим обсягом у 2012 р. зменшився на 4 %, у 2013 і 2014 рр. – відповідно на 7 і 10 %. Значними також є розбіжності між плановими й фактичними видатками за окремими категоріями функціональної та економічної класифікації. У підсумку платники податків не знають, які податки будуть запроваджені найближчим часом, державні установи не знають, який обсяг коштів буде їм доступний у середньостроковій перспективі, а громадяни не знають, на які цілі виділятимуться бюджетні кошти та які послуги вони можуть отримати.

Місце України в найавторитетніших міжнародних рейтингах у 2018 р. не можна вважати високим, хоча за більшістю індексів спостерігається позитивна динаміка. Покращились позиції за Індексом легкості ведення бізнесу ("Doing Business") Світового банку [12]: вона піднялась на чотири сходинки до 76 місця серед 190 країн (рис. 1). У цьому рейтингу країна стабільно зростає, починаючи з 2012 р., піднявшись за сім років на 76 сходинок (з 152-го до 76-го місця). Проте приводів для оптимізму поки що небагато. По-перше, Україну випереджають усі європейські країни, крім Мальти та Боснії і Герцеговини. З пострадянських країн позаду залишились тільки Киргизстан та Таджикистан. По-друге, за більшістю індикаторів "Doing Business" Україна за рік втратила позиції. Поліпшити місце в загальному рейтингу дало змогу одночасне покращання чотирьох із десяти показників: отримання дозволів на будівництво (країна піднялась зі 140-го до 35-го місця), оподаткування (з 84-го до 43-го), підключення до системи енергопостачання (зі 130-го до 128-го) та вирішення питань із неплатоспроможністю (банкрутством) (із 150-го до 149-го). Однак інші шість показників рейтингу погіршились. Найбільший "провал" спостерігався за показником створення підприємств, де Україна втратила 32 позиції (з 20-го до 52-го місця). Знизились також показники захисту міноритарних інвесторів, отримання кредитів, міжнародної торгівлі, реєстрації власності та забезпечення виконання угод. За умови збереження сучасних тенденцій у бізнес-середовищі експерти прогнозують імовірність загального зниження рейтингу України в наступних роках.

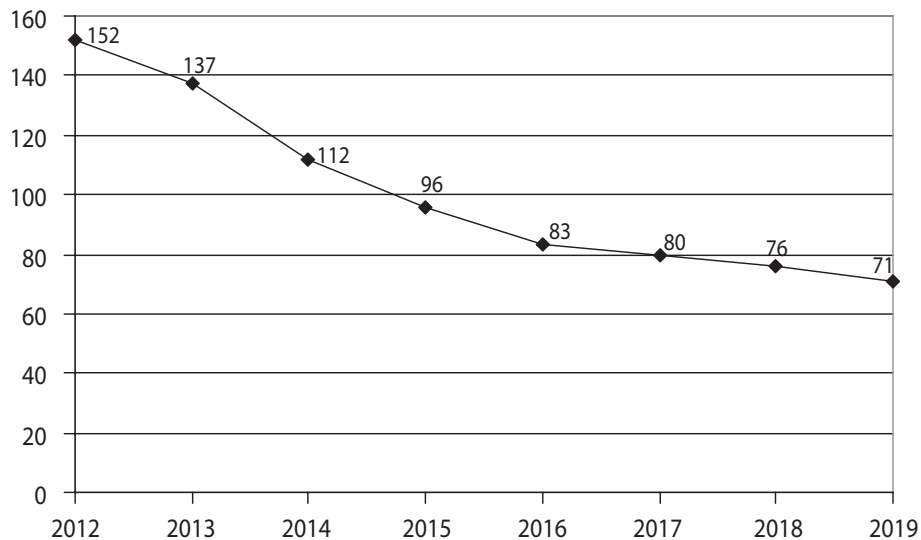


Рис. 1. Динаміка позицій України в рейтингу "Doing Business"

Складено за: Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies / World Bank Group. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness>.

Таким чином, найбільш проблематичними питаннями для забезпечення сталого розвитку економіки України є оподаткування, кредитування та реєстрація бізнесу. Сплачуючи податки, підприємці, у свою чергу, розраховують у майбутньому від держави на певні суспільні блага (табл. 1).

З даних табл. 1 бачимо, що у 2018 р. дефіцит зведеного бюджету становив 1,9 %, тобто менше від рекомендованого МВФ значення (2,5 %), однак більше за аналогічний показник у 2017 р. – 1,4 %. Стрімке скорочення дефіциту бюджету зумовлено підвищенням рівня виконання його дохідної частини порівняно з видатковою – зведений бюджет за доходами було виконано майже на 99 %, натомість за видатками лише на 94 %. У дохідній частині бюджету план податкових надходжень було виконано майже на 100 %, натомість інші категорії надходжень виявились значно нижчими порівняно з планом – неподаткові надходження – 96,0 %, надходження від іноземних урядів та організацій – 63,0 %, цільові фонди – лише 16,0 %. Видатки зведеного бюджету склали лише 93,4 % від запланованих через зменшення видатків на обслуговування боргу через ревальвацію та невиконання частини тендерів.

Традиційно саме податкові надходження становили основну частину доходів зведеного бюджету – 83,0 % (табл. 2). Як і протягом двох попередніх років, дохідну частину не вдалось повністю виконати – частка від плану дорівнювала 98,6 %, або 1184,3 млрд грн. Прямі податки продемонстрували найкращу динаміку надходжень серед виділених категорій податків. Так, план із надходжень від податку на доходи фізичних осіб було перевиконано на 1,0 % через консервативні очікування уряду стосовно зростання заробітної плати українців. Понадпланове зростання надходжень від податку на прибуток підприємств на 17,0 % відбулося завдяки надходженням від НАК "Нафто-

Таблиця 1

**Тенденції показників сектору загального державного управління
як фінансово-економічного підґрунтя для реалізації ієрархічної системи
потреб людини в піраміді потреб А. Маслоу**

| Категорія доходів | Факт виконання у 2018 р. | | Частка у ВВП, % | | |
|--|--------------------------|---|--------------------------|------|------------|
| | Сума, млрд грн | Частка виконання (до плану зі змінами), % | За фактичними значеннями | | Зі змінами |
| | | | 2017 | 2018 | |
| Державний бюджет | | | | | |
| Доходи | 928,1 | 98,0 | 26,6 | 26,1 | 25,9 |
| Видатки та чисте кредитування, | 987,4 | 94,9 | 28,2 | 27,8 | 28,2 |
| у тому числі обслуговування боргу | 115,4 | 90,4 | 3,7 | 3,2 | 3,7 |
| Первинний баланс | 56,2 | 167,0 | 2,1 | 1,6 | 1,4 |
| Зведений баланс | -59,2 | 63,0 | -1,6 | -1,7 | -2,3 |
| Зведений бюджет | | | | | |
| Доходи | 1184,3 | 98,6 | 34,1 | 33,3 | 32,4 |
| Видатки та чисте кредитування | 1252,1 | 93,4 | 35,5 | 35,2 | 34,1 |
| Баланс | -67,8 | 51,0 | -1,4 | -1,9 | -1,7 |
| Фонди соціального страхування | | | | | |
| Власні ресурси Пенсійного фонду та інших соціальних фондів | 244,1 | 97,8 | 6,4 | 6,9 | 0,0 |
| Власні видатки Пенсійного фонду та інших соціальних фондів | 246,7 | 92,1 | 6,2 | 6,9 | 6,8 |
| Квасифіскальні видатки (докапіталізація державних банків) | 0 | | 2,3 | 0 | 6,8 |
| Сектор загального державного управління | | | | | |
| Доходи | 1428,4 | 98,4 | 40,5 | 40,2 | 39,2 |
| Видатки | 1498,8 | 93,1 | 44,0 | 42,2 | 40,9 |
| Дефіцит | -70,4 | 44,6 | -3,5 | -2,0 | -1,6 |

Складено за: Податки і збори: сучасні тенденції та перспективи / А. М. Вдовиченко, Л. О. Козоріз, А. Г. Паскалова та ін.; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ: ФОП Лопатіна О. О., 2019. 392 с. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/wfd_podatky_final.pdf.

Таблиця 2

Динаміка фінансових показників доходів зведеного бюджету

| Категорія доходів | Факт виконання за 2018 р. | | Частка у ВВП | | |
|--|---------------------------|---|--------------------------|-------------|-------------|
| | Сума, млрд грн | Частка виконання (до плану зі змінами), % | За фактичними значеннями | | Зі змінами |
| | | | 2017 | 2018 | |
| Податок на доходи фізичних осіб | 229,9 | 101,4 | 6,2 | 6,5 | 6,6 |
| Податок на прибуток підприємств | 106,2 | 116,5 | 2,5 | 3,0 | 2,6 |
| Рентна плата | 50,1 | 98,5 | 1,7 | 1,4 | 1,6 |
| ПДВ | 374,5 | 97,4 | 10,5 | 10,5 | 11,0 |
| Акцизний податок | 132,6 | 96,3 | 4,1 | 3,7 | 3,6 |
| Податки на міжнародну торгівлю | 27,1 | 94,3 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Інші податки та збори | 65,9 | 93,8 | 1,9 | 1,9 | 1,7 |
| Неподаткові надходження, млн грн | 192,7 | 96,1 | 5,2 | 5,4 | 4,4 |
| Доходи від операцій з капіталом, млн грн | 2,8 | 89,6 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Офіційні трансферти (включаючи реверсну дотацію та трансферти іноземних урядів), млн грн | 1,6 | 63,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| Цільові фонди, млн грн | 0,9 | 16,0 | 1,0 | 0,0 | 0,0 |
| Всього доходів | 1184,3 | 98,6 | 34,1 | 33,3 | 32,4 |

Складено за: Податки і збори: сучасні тенденції та перспективи / А. М. Вдовиченко, Л. О. Козоріз, А. Г. Паскалова та ін.; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ: ФОП Лопатіна О. О., 2019. 392 с. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/wfd_podatky_final.pdf.

газ України” (від дивідендів та внаслідок рішення Стокгольмського арбітражу), а також пожвавленню ділової активності. План із виконання податкових надходжень від ПДВ та акцизів було виконано на 97,4 та 96,3 % відповідно через зростання заявок на відшкодування ПДВ та зміцнення гривні і, як наслідок, зменшення податків від імпорту. Завдяки зростанню цін на газ у IV кв. 2018 р. зросли доходи від рентної плати, які, однак, були виконані не повністю – на 98 %. Також у 2018 р. знизились обсяги виробництва тютюнових виробів на 8,5 %, що спричинило зменшення надходжень від акцизів. У свою чергу, неподаткові надходження було виконано на 96,1 % – 192,7 млрд грн, що на 38,3 млрд грн більше, ніж попереднього року. Серед неподаткових надходжень перевищення планів спостерігалось за категорією адміністративних зборів та платежів завдяки значно вищим надходженням від ліцензій на радіочастоти та судових зборів. Інші категорії надходжень до бюджету також не були повністю виконані – доходи від операцій з капіталом дорівнювали 90,0 %, фінансової допомоги від іноземних урядів та організацій – 63,0, цільових фондів – лише 16,0 % запланованих. Це створює загрозу захищеності бізнесу від зміни фіскального законодавства, тому актуалізується питання податкової безпеки бізнесу та тлі необхідності пошуку додаткових джерел надходжень до бюджету, зокрема через невиконання амбітних приватизаційних планів, скорочення можливості додаткового залучення коштів на зовнішньому й внутрішньому фінансових ринках.

Досліджуючи питання податкової гармонізації в Україні в умовах реалізації Угоди про асоціацію з ЄС, А. М. Соколовська наголошує, що “створення Європейського Союзу підштовхнуло країни Європи до розроблення єдиних стандартів та правил оподаткування. Метою їх розроблення стало забезпечення податкової гармонізації тією мірою, якою вона може впливати на нормальне функціонування єдиного ринку Співтовариства, передусім – на забезпечення вільного руху товарів, осіб, послуг та капіталу між державами – членами ЄС” [5, с. 5]. У свою чергу, Т. І. Єфименко стверджує, що “у сучасному світі основою формування й забезпечення функціонування системи національної, регіональної, міжнародної економічної безпеки є усунення загроз у контексті зацікавленості в отриманні вигід і зниженні витрат соціальними групами, що відрізняються за видами діяльності, доходів, територіальною належністю. Відповідно, сукупності інтересів, що є об’єктами захисту від різноманітних небезпек, відображають цінності, пріоритети й підпорядкованість першочергових потреб громадян певної країни або їх об’єднань. Вони являють собою динамічну категорію, яка перебуває в інституціональному просторі суб’єктів управлінського впливу. Еволюційні або революційні модифікації інтересів відбуваються одночасно зі зміною зовнішніх і внутрішніх факторів розвитку економіки. Тому концептуальні засади економічної безпеки вимагають постійного уточнення та коригування. Функцію адекватного вибору цілей і моделей соціально-економічного розвитку країни здійснюють зацікавлені суб’єкти – активні учасники економічних відносин: держави, підприємницькі структури й домогосподарства різних форм власності, окремі громадяни та їх об’єднання” [4, с. 21–22].

Серед вітчизняних науковців немає єдиного підходу до визначення поняття “податкова безпека”. Вчені переважно розглядають її як складову національної чи економічної або фінансової безпеки країни. Зокрема, О. В. Баранецька і В. П. Мартинюк [15] зосередились на податковій безпеці (іменуючи її фіскальною) держави і проводять оцінку показників, що її характеризують, проте не визначають, як співвідноситься фіскальна й податкова безпека держави, якою мірою перетинаються множини загроз у цій сфері. В. М. Гранатуров і І. Б. Ясенова [16] акцентують увагу на загальних умовах, що сприяють існуванню податкових ризиків, хоча в Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [17; 18] вони іменуються фіскальними, й виходять із діяльності суб’єктів господарювання державного сектору економіки. О. М. Десятнюк [19] аналізує проблеми забезпечення податкової безпеки на основі дослідження податкових ризиків, формування факторних комплексів джерел податкових ризиків.

Розглянемо кілька основних визначень податкової безпеки:

1) С. М. Фролов [20, с. 146] трактує її як стан податкової системи, котрий характеризується стійкістю та стабільністю всіх елементів, що передбачає зростання ресурсного потенціалу країни з метою забезпечення соціально-економічного розвитку держави, стійкість її фінансової системи, здатність протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам Україні;

2) Ю. Б. Іванов та Ю. В. Бережна [6, с. 9] вважають податкову безпеку інтегрованою підсистемою економічної безпеки, яка впливає на фінансове забезпечення всіх її складових: інноваційно-технологічної, інвестиційної, енергетичної, сировинно-ресурсної, продовольчої, соціальної, експортної, імпоротної та міжнародно-інтеграційної безпеки;

3) В. В. Іщенко [7, с. 36] тлумачить сутність податкової безпеки як частину фінансової безпеки держави, яка визначається наявністю сформованої податкової системи, оптимальним рівнем оподаткування, що забезпечує достатнє наповнення за допомогою податкових надходжень дохідної частини бюджету для виконання державою своїх функцій, а також розвиток реального сектору економіки та соціальний захист населення.

Тобто, незважаючи на різновекторність визначень податкової безпеки із соціального погляду, її варто розглядати як захищеність балансу інтересів держави, суб’єктів господарювання та населення внаслідок раціонального оподаткування і надання податкових пільг, справляння податків та оптимального перерозподілу податкових надходжень між усіма суб’єктами фінансової системи, формування ефективної податкової культури та дисципліни, що забезпечує належний рівень їх податкової безпеки.

У дослідженнях зарубіжних учених, зокрема [21], податкова безпека тлумачиться як синтез стану економіки, інститутів влади та податкової системи країни.

З огляду на багатогранність поняття податкової безпеки, складність взаємозв’язків і взаємозалежності різних її елементів, а також необхідність урахування економічних інтересів фізичних та юридичних осіб – платників податків, місцевих локацій (регіонів) і держави з метою забезпечення стій-

кого економічного зростання, у податковій безпеці варто виокремити три рівні:

- національний;
- регіональний;
- платників податків.

Під національною податковою безпекою необхідно розуміти стан економіки, який гарантує надходження податкових платежів до бюджету, що дає змогу забезпечити захист національних інтересів в умовах мінливого зовнішнього середовища.

Регіональна податкова безпека – стан оподаткування в регіоні, що визначається рівнем місцевого оподаткування.

Податкова безпека платників податків – фінансово-економічний стан платника податків, який забезпечує мінімізацію податкових ризиків за умови дотримання податкової дисципліни.

Вивчення питання сутності податкової безпеки передбачає розгляд певних базових елементів, які включають, насамперед, об'єкт, суб'єкт і склад. Відповідно об'єктом податкової безпеки є податкова система, а її суб'єктом – держава, яка виконує свої функції у цій сфері через органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, юридичних чи фізичних осіб. Складові податкової безпеки держави наведено на рис. 2.

Визначальний вплив на рівень податкової безпеки держави справляють такі складові податкової системи, як система оподаткування в країні та дотримання прав, обов'язків і відповідальності суб'єктів податкових правовідносин.

Податкову безпеку слід розглядати з позиції як держави, так і платників податків, оскільки кожен суб'єкт має власні цілі у сфері оподаткування й

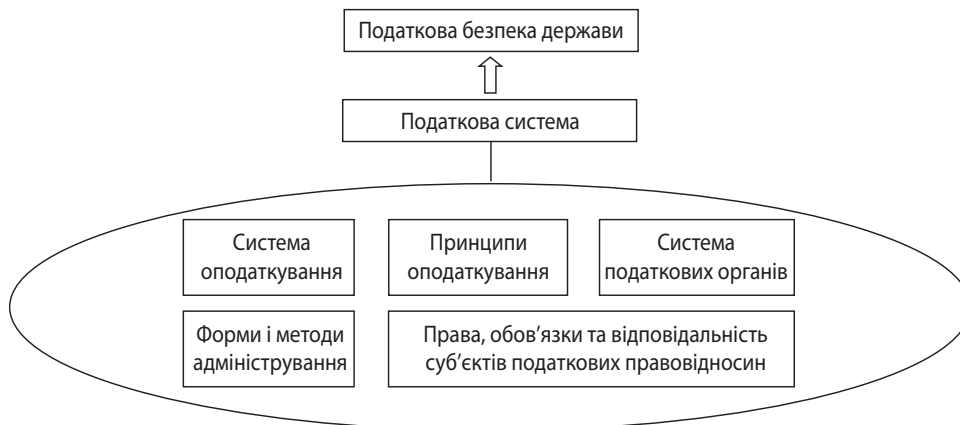


Рис. 2. Візуалізація елементів податкової безпеки

Складено за: Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2017. 496 с.; Податкова гармонізація в Україні в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС : монографія / за ред. А. М. Соколовської ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2017. 448 с.; Фролов С. М. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів : навч. посіб. Суми : ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ", 2015. 332 с.

схильний до певних фіскальних ризиків, які виникають у процесі забезпечення податкової безпеки. Так, з одного боку, податки є ресурсом держави, що формує дохідну базу бюджету, необхідну для фінансування витрат, а з другого, – інструментом впливу на економічні процеси. Мета держави у сфері забезпечення податкової безпеки “визначається не тільки необхідністю формування доходів бюджету, а й створенням умов для ведення господарської діяльності і мінімізації податкових ризиків” [22, с. 65].

При забезпеченні високого соціально-економічного рівня життя не можна не враховувати податкові проблеми, зумовлені фіскально-імперативною неадекватністю держави щодо платників податків, які підштовхують до виникнення деструктивних чинників і загроз у податковій системі, тривожну динаміку вирішення податкових спорів і податкових правопорушень, інтеграцію української економіки в єдиний європейський податковий простір. Відповідно, створення концепції податкової безпеки передбачає не тільки ефективне співіснування учасників податкових відносин, а й забезпечення безпечного функціонування самої податкової системи, а також усіх її елементів.

Аналіз підходів зарубіжних і вітчизняних авторів до визначення поняття “фіскальні ризики” в рамках розвитку теорії податкової безпеки дав нам можливість уточнити його сутність із двох позицій – платника податків і податкового органу. З точки зору платника податкова безпека – це можливий ризик платника податків зазнати фінансових й інших втрат, пов’язаних із процесом оподатковування за результатами дій або бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а з погляду фіскального органу – ймовірне невиконання покладених законом та податковою політикою держави завдань із забезпечення дохідної частини бюджету податками та зборами, що адмініструються на певній території. Організаційними елементами податкової безпеки в межах перелічених підходів є оцінка ризику, аналіз та управління ним, зважаючи на інваріантність і взаємозалежність аспектів єдиного процесу прийняття релевантних рішень у межах кількісно-якісних параметрів податкового ризику.

У свою чергу, під фіскальним ризиком слід розуміти ймовірність виникнення потенційної загрози для платника податків зазнати фінансових втрат або недоодержати доходи через несплату податків, вчинення податкових правопорушень. Основними його видами є [17; 23]:

- ризик несплати податків, який спричиняє негативні наслідки для їх платника у вигляді штрафів, пені та неустойок;
- ризик податкового контролю, що зумовлює накладення санкцій чи виникнення втрат через невиконання платниками податків визначених нормативних вимог і регламентів;
- ризик посилення податкового навантаження, диференційований за видами господарської діяльності й податками залежно від податкових ставок, пільг та обсягу генерованої доданої вартості;
- ризик податкової мінімізації – ймовірність зазнавання фінансових втрат, пов’язаних із діями платника податків щодо мінімізації податкових платежів;

- ризик карного переслідування податкового характеру, що призводить або до істотних фінансових втрат, або до позбавлення волі платника податків за вчинення податкових правопорушень, передбачених Кримінальним кодексом України.

Відсутність стратегії розвитку вітчизняної податкової системи на середньострокову перспективу суттєво ускладнює планування підприємницької діяльності, створює ризики для бізнесу, погіршує інвестиційний клімат та спричиняє невизначеність у формуванні податкової безпеки. До головних тактичних заходів із підвищення рівня податкової безпеки та нейтралізації відповідних загроз належать:

1) ідентифікація критичних ситуацій, за яких прогнозовані та реальні показники податкової діяльності досягають та/або виходять за межі порогових значень;

2) впровадження ключових показників ефективності (англ. Key Performance Indicators, KPI) у практику діяльності податкових органів для всебічного контролю та “зонального” прогнозування податкової безпеки, з урахуванням інваріантності фіскальних ризиків та вжитих для їх нейтралізації заходів;

3) розвиток інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства для експертизи прийнятих нормативно-правових актів і рішень з податкових питань із позиції балансування необхідності забезпечення податкової безпеки як держави в цілому, так і суб’єктів господарювання зокрема;

4) зростання рівня щільності кореляційного взаємозв’язку з трансформацією системи оподаткування, реформуванням системи управління державними фінансами та економічною політикою в межах цілепокладання в Указі Президента України “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року”;

5) підвищення рівня податкової культури, дотримання правового характеру податкових відносин.

Додаткового вивчення потребує питання введення спеціальних податкових стимулів для пріоритетних видів економічної діяльності, таких як виробництво інноваційних видів продукції (продуктові інновації); впровадження процесових інновацій, як-от енергоощадні технології та виробництво нових нетрадиційних видів палива; інтенсифікація процесу нарощування виробничого потенціалу суб’єктів підприємництва, модернізація виробничого обладнання.

І. І. Подік наголошує на тому, що актуальним є створення нових робочих місць, передусім з якісно новими умовами праці, її інтелектуалізація; мінімізація забруднювального впливу традиційних видів господарської діяльності на навколишнє природне середовище, раціоналізація використання природних ресурсів; стимулювання виробництва товарів, робіт і послуг, орієнтованих на зростання експорту до країн – членів ЄС (у рамках дії автономного преференційного торгового режиму ЄС для українських товарів), та тих, що заміщають імпорتنі аналоги; розвиток малого й середнього бізнесу, стимулювання створення мікропідприємництва; підтримка окремих секторів національної економіки (наприклад, сільського господарства, промислових продуцентів продовольства тощо) і сфер фінансово-економічної діяльності;

розвиток локальних економік в умовах реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [8, с. 15].

На підставі викладеного можна зробити такі висновки. Незважаючи на різновекторність визначень податкової безпеки, доцільно з точки зору подальшої соціологізації державних фінансів у цілому та фіскальної системи зокрема розглядати її як збалансування інтересів держави, суб'єктів господарювання та населення внаслідок раціонального оподаткування і надання податкових пільг, справляння податків та оптимального перерозподілу податкових надходжень між усіма суб'єктами фінансової системи, формування ефективної податкової культури та дисципліни, що забезпечує належний рівень їх податкової безпеки. Такий підхід дасть змогу ієрархічно вмонтувати податкову безпеку в національну безпеку як складник економічної й фінансової безпеки держави, компонуючи та зводячи в єдине ціле бюджетну сферу і економіку. За відсутності загроз та ризиків або зведенні їх до мінімуму податкова безпека забезпечує гармонію між інтересами держави та інтересами платників податків, формуючи “контури” сталості в розвитку національних економічних систем.

Список використаних джерел

1. Maslow A. H. Motivation and Personality. New York : Harpaer & Row, 1954. 369 p.
2. Economic security for a better world / International Labour Office. Geneva, 2004. URL: <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=8670>.
3. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні у 2018 році / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. 2019. 15 лип. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendantsiiTinovoiEkonomiki>.
4. Державні фінанси України: розвиток та управління змінами (проблеми економічної безпеки) / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2017. 496 с.
5. Податкова гармонізація в Україні в умовах реалізації Угоди про асоціацію між Україною і ЄС : монографія / за ред. А. М. Соколовської ; ДННУ “Акад. фін. управління”. Київ, 2017. 448 с.
6. Іванов Ю. Б., Бережна Ю. В. Податкова безпека: сутність та умови забезпечення. *Економіка розвитку*. 2010. № 2 (54). С. 9–11. URL: http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/e102_54/e102ivan.pdf.
7. Іщенко В. В. Податкова складова фінансової безпеки держави. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2012. № 37. С. 35–40.
8. Подік І. І., Гончаров Ю. В. Податкова складова економічної безпеки України : монографія. Київ : Інтерсервіс, 2017. 210 с.
9. Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 504-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250167535>.
10. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
11. Звіт з ефективності управління державними фінансами в Україні за 2015 рік / Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Світовий банк. Київ, 2016. 100 с. URL: <https://pefa.org/node/726>.

12. Буй Т. Україна у світових рейтингах 2018 року. *Investory News*. 2019. 23 січ. URL: <https://investory.news/ukraina-u-svitovix-rejtingax-2018-roku/>.
13. Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies / World Bank Group. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness>.
14. Податки і збори: сучасні тенденції та перспективи / А. М. Вдовиченко, Л. О. Козоріз, А. Г. Паскалова та ін. ; за заг. ред. В. М. Мазярчука. Київ : ФОП Лопатіна О. О., 2019. 392 с. URL: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/wfd_podatky_final.pdf.
15. Мартынюк В. П., Баранецкая О. В. Оценка отдельных показателей фискальной безопасности государства. *Бизнес Информ*. 2013. № 8. С. 15–21.
16. Гранатуров В. М., Ясенова І. Б. Податковий ризик держави: визначення та класифікація. *Фінанси України*. 2007. № 10. С. 86–95.
17. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>.
18. Звіт про результати аудиту ефективності використання органами державного управління коштів державного бюджету на заходи з реформування системи управління державними фінансами : затв. рішенням Рахункової палати від 20.08.2019 № 20-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf.
19. Десятнюк О. М. Джерела податкових ризиків та теоретико-методологічний інструментарій їх дослідження. *Вісник THEU*. 2009. № 1. С. 81–95.
20. Фролов С. М. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів : навч. посіб. Суми : ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ", 2015. 332 с.
21. Barati A., Bakhshayesh Sh. Electronic tax system and the facing challenges (case study: kermanshah province tax payers). *Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences*. 2015. Vol. 5 (S1). P. 480–497. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/43a2/9b8619cedd72130920cb41340739742eb7f4.pdf>.
22. Захарова Е. А. Налоговая безопасность. Критерии ее оценки. *Вестник Белорусского государственного экономического университета*. 2011. № 6. С. 63–68.
23. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/250085876>.

References

1. Maslow, A. H. (1954). *Motivation and Personality*. New York: Harpaer & Row.
2. International Labour Office. (2004). *Economic security for a better world*. Geneva. Retrieved from <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=8670>.
3. Ministry for Development of Economy, Trade and Agriculture of Ukraine. (2019, July 15). *General trends of the shadowy economy in Ukraine in 2018*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinovoiEkonomiki> [in Ukrainian].
4. Iefymenko, T. I. (Ed.). (2017). *Public finances of Ukraine: development and change management (economic security issues)*. Kyiv: DNNU "Akademiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].
5. Sokolovska, A. M. (Ed.). (2017). *Tax harmonization in Ukraine in the conditions of implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU*. Kyiv: DNNU "Akademiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].

6. Ivanov, Yu. B., Berezhna, Yu. V. (2010). Tax security: the nature and conditions of assuring. *Economics of development*, 2 (54), 9–11. Retrieved from http://www.ed.ksue.edu.ua/ER/knt/e102_54/e102ivan.pdf [in Ukrainian].
7. Ishchenko, V. V. (2012). Tax component of the financial security of the state. *The bulletin of transport and industry economics*, 37, 35–40 [in Ukrainian].
8. Podik, I. I., Honcharov, Yu. V. (2017). *Tax component of economic security of Ukraine*. Kyiv: Interservis [in Ukrainian].
9. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approval of the Strategy for development of small and medium-sized enterprises in Ukraine for the period up to 2020* (Decree No. 504-p, May 24). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535> [in Ukrainian].
10. State Statistics Service of Ukraine. (n. d.). Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua/> [in Ukrainian].
11. EBRD, World Bank. (2016). *Report on the effectiveness of public finance management in Ukraine in 2015*. Kyiv. Retrieved from <https://pefa.org/node/726> [in Ukrainian].
12. Bui, T. (2019, January 23). Ukraine in the 2018 world rankings. *Investory News*. Retrieved from <https://investory.news/ukraina-u-svitovix-rejtingax-2018-roku/> [in Ukrainian].
13. World Bank Group. (2019). *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Retrieved from <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness>.
14. Maziarchuk, V. M. (Ed.). (2019). *Taxes and fees: current trends and prospects*. Kyiv: FOP Lopatina O. O. Retrieved from https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2019/05/wfd_podatky_final.pdf [in Ukrainian].
15. Martynyuk, V. P., Baranekaya, O. V. (2013). Assessment of some indicators of fiscal security of a state. *Business Inform*, 8, 15–21 [in Russian].
16. Hranaturov, V. M., Yasenova, I. B. (2007). Tax risk of the state: definition and classification. *Finance of Ukraine*, 10, 86–95 [in Ukrainian].
17. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approval of the Strategy of reforming the system of public finance management for 2017–2020* (Decree No. 142-p, February 8). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
18. Accounting Chamber of Ukraine. (2019). *Report on the results of the audit of the effectiveness of the use of state budget funds by government bodies for measures to reform the public finance management system* (Decree No. 20-7, August 20). Retrieved from https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/20-7_2019/Zvit_20-7_2019.pdf [in Ukrainian].
19. Desiatniuk, O. M. (2009). Sources of tax risks and theoretical and methodological tools for their research. *Herald of Ternopil National Economic University*, 1, 81–95 [in Ukrainian].
20. Frolov, S. M. (2015). *Financial security management of economic entities*. Sumy: DVNZ “Ukrainska akademiia bankivskoi spravy NBU” [in Ukrainian].
21. Barati, A., Bakhshayesh, Sh. (2015). Electronic tax system and the facing challenges (case study: kermanshah province tax payers). *Indian Journal of Fundamental and Applied Life Sciences*, 5 (S1), 480–497. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/43a2/9b8619cedd72130920cb41340739742eb7f4.pdf>.
22. Zaharova, E. A. (2011). Tax security. Evaluation criteria. *Bulletin of the Belarusian State Economic University*, 6, 63–68 [in Russian].
23. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *On approval of the action plan for implementation of the Strategy for reforming the public financial management system for 2017–2020* (Decree No. 415-p, May 24). Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/250085876> [in Ukrainian].